

3200
19 NO 2019

Al Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali

Roberto Milaneschi
 Consigliere
 Roberto Milaneschi

VISTO il decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 419, recante *“Riordinamento del sistema degli enti pubblici nazionali, a norma degli articoli 11 e 14 della legge 15 marzo 1997, n. 59”*;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 27 febbraio 2003, n. 97, recante *“Regolamento concernente l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici di cui alla L. 20 marzo, 1975, n. 70”*;

VISTA la legge 31 dicembre, 2009, n. 196, recante *“Legge di contabilità e finanza pubblica”*;

VISTO il decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, concernente *“Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili”*;

VISTO il decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, recante *“Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell'articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196”*;

VISTO il decreto Presidente della Repubblica 4 ottobre 2013, n. 132, recante *“Regolamento concernente le modalità di adozione del piano dei conti integrato delle amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 4, comma 3, lettera a), del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91”*;

VISTA la legge 10 dicembre 2014, n. 183, recante *“Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro”*, ed in particolare l'articolo 1, comma 3 e comma 4, lettera c);

VISTO il decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, recante *“Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183”* ed in particolare, l'articolo 4, comma 1, che ha istituito l'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro denominata *“ANPAL”*;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 26 maggio 2016, n. 108, concernente *“Regolamento recante approvazione dello Statuto dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro”*;

VISTO il decreto legislativo 24 settembre 2016, n. 185, recante *“Disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 15 giugno 2015, n. 81 e 14 settembre 2015, nn. 148, 149, 150 e 151, a norma dell'articolo 1, comma 13, della legge 10 dicembre 2014, n. 183”*;



Al Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali

VISTA la legge 29 ottobre 2016, n. 199, recante *“Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo”*;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2017, n. 57 recante *“Regolamento di organizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali”*;

VISTO in particolare, l’articolo 3, comma 2, lettera h), del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 57 del 2017, il quale prevede che, il Segretariato generale *“svolge funzioni propedeutiche all’atto di indirizzo del Ministro e di vigilanza sull’Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, nonché di verifica e controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni e di monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro, di cui al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, ... omissis ...”*;

VISTO il decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, recante *“Disposizioni urgenti per l’accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto all’immigrazione illegale”*, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46;

VISTO il decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 recante *“Codice del Terzo settore, a norma dell’articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106”*;

VISTO l’Atto di indirizzo e coordinamento 2018 per ANPAL adottato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali *pro tempore* in data 28 febbraio 2018;

VISTO l’Atto di indirizzo, per l’individuazione delle priorità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per l’anno 2019, adottato dal Ministro *pro tempore* in data 28 settembre 2018;

VISTA la legge 30 dicembre 2018, n. 145, recante *“Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021”*;

VISTO il decreto - legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante *“Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e pensioni”*, convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2019, n. 26;

VISTA la Direttiva generale per l’azione amministrativa e la gestione per l’anno 2019 adottata dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali *pro tempore* in data 31 gennaio 2019;

VISTA l’Intesa sancita in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano nella seduta del 17 aprile 2019, ai sensi dell’articolo 8, della legge 5 giugno 2013, n. 131, sul documento recante *“Piano straordinario di potenziamento dei centri per l’impiego e delle politiche attive del lavoro”*, in attuazione dell’articolo 13, comma 3, del decreto - legge 29 gennaio 2019, n. 4, convertito in legge 28 marzo 2019, n. 26 (Rep. Atti n. 61/CSR);



Al Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali

EMANA

IL SEGUENTE ATTO D'INDIRIZZO E COORDINAMENTO

• **PREMESSA**

Il decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 ha definito le competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro, istituendo, in particolare, la *Rete Nazionale dei servizi per le politiche del lavoro*, in funzione di coordinamento dei principali attori pubblici e privati operanti nel mercato del lavoro, in vista dell'attuazione di efficaci politiche attive.

Detta Rete – coordinata, sotto il profilo tecnico-operativo, da ANPAL – eroga servizi pubblici, intesi a favorire una gestione efficace del mercato del lavoro, incentivando l'ottimale incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Si tratta di un obiettivo politico prioritario che implica un'intensa e leale collaborazione istituzionale tra tutti i livelli di governo – statale, regionale e locale, conformemente ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza ex articolo 118 Cost. – nonché una virtuosa sinergia tra competenti uffici pubblici e imprese private, lavoratori, nonché relative organizzazioni datoriali e sindacali.

Tale obiettivo appare riferibile, del resto, alla tutela dei livelli essenziali di quelle prestazioni sociali che – prescindendo dai confini dei governi locali – devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e la cui determinazione costituisce competenza esclusiva dello Stato (*cf.* articoli 116, comma 2, lett. m) e 120 Cost.).



Al Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali

- **POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO**

L'ANPAL quale Agenzia tecnico-operativa soggetta alla vigilanza di questo Ministero, in quanto munita di funzioni di regia nell'attuazione delle politiche attive del lavoro, riveste in tale ambito sicuramente un ruolo di centralità.

L'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo n. 150 del 2015 dispone che il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, nonché le regioni - da cui dipendono i Centri per l'impiego che, comunque, verranno opportunamente potenziati - e le province autonome, per quanto di rispettiva competenza, esercitino un ruolo d'indirizzo politico in materia di politiche attive per il lavoro, individuando strategie, obiettivi e priorità.

Anche per il 2019, dunque, ANPAL continuerà la propria collaborazione con le Regioni, coordinando la definizione e la diffusione delle metodologie e degli strumenti a supporto del funzionamento dei servizi per il lavoro e della garanzia dell'esigibilità dei livelli essenziali delle prestazioni (di seguito Lep) su tutto il territorio nazionale, così come definiti nell'ambito del decreto ministeriale dell'11 gennaio 2018.

Inoltre, ANPAL coordinerà e promuoverà il piano di rafforzamento delle competenze degli operatori del sistema dei Centri per l'impiego. Tale attività risulta ancora più necessaria in ragione del potenziamento dell'organico dei Centri per l'impiego, avviato a partire dal 2019 grazie alle ingenti risorse anche a tal fine stanziata dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019) e dal decreto-legge 28 gennaio 2019 n. 4, convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2019, n. 26. Il rafforzamento dei Centri per l'impiego è, del resto, condizione essenziale per un vero rilancio delle politiche attive del lavoro per le persone in cerca di occupazione, per garantire così la loro piena ricollocazione. Esso risulta ancor più essenziale anche ai fini dell'erogazione del Reddito di cittadinanza, misura prioritaria del programma politico del Governo, volta a contrastare la povertà e ridurre le disuguaglianze.



Al Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali

- **REDDITO DI CITTADINANZA**

Negli ultimi decenni si è assistito ad una progressiva e iniqua redistribuzione della ricchezza nei Paesi occidentali che, aumentando sempre più il divario tra i cosiddetti ricchi e i poveri, ha contribuito a ridurre in maniera determinante il potere d'acquisto di questi ultimi, minando le fondamenta stesse dell'odierno sistema economico-sociale.

Per far fronte a questa grave emergenza sociale e garantire un sostegno a milioni di cittadini in condizioni di povertà o a rischio di esclusione sociale, il decreto-legge n. 4 del 2019 ha istituito il Reddito di cittadinanza (di seguito Rdc) quale misura fondamentale di politica attiva del lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, volta a favorire la promozione delle condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro e alla formazione, attraverso politiche dirette al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di marginalità, nella società e nel mondo del lavoro.

La piena attuazione delle previsioni contenute nel decreto-legge n. 4 del 2019, richiede l'adozione, secondo determinate tempistiche, di ulteriori decreti e provvedimenti da parte di tutte le istituzioni coinvolte, in particolare dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dall'ANPAL, dai Comuni e dall'INPS.

Per quanto riguarda il ruolo svolto da ANPAL, al fine del riconoscimento del diritto alla misura, il decreto-legge n. 4 del 2019 introduce un sistema di "condizionalità" che riguarda l'immediata disponibilità al lavoro da parte del percettore del Rdc, l'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale, nonché altri impegni individuati dai servizi competenti finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro. Altre disposizioni riguardano le procedure tramite le quali, una volta riconosciuto il beneficio, vengono stipulati il Patto per il lavoro e il Patto per l'inclusione sociale, che costituiscono livelli essenziali delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente.

In particolare, il Patto per il lavoro verrà stipulato qualora i bisogni del nucleo familiare e dei suoi componenti siano connessi prevalentemente alla situazione lavorativa. Proprio in virtù del



Al Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali

ruolo assegnatole dal decreto legislativo n. 150 del 2015 in materia di politiche attive del lavoro, ANPAL, in sinergia con le Regioni e le Province autonome, fornirà istruzioni operative per l'attuazione da parte dei Centri per l'impiego delle disposizioni di cui al decreto-legge n. 4 del 2019. Queste istruzioni dovranno riguardare una serie di aspetti, quali l'obbligo di partecipazione a percorsi di inserimento lavorativo o di inclusione sociale, la stipula del Patto per il lavoro, i relativi obblighi per i beneficiari del Rdc, le sanzioni in caso di violazione degli stessi, le politiche attive che agevolino il reinserimento nel mercato del lavoro.

Tra le misure di politica attiva, il decreto-legge n. 4 del 2019 riconosce un ruolo prioritario all'assegno di ricollocazione, strumento che viene adesso rivolto, fino al 31 dicembre 2021, esclusivamente ai percettori del Rdc. Al pari di quanto già previsto dall'art. 23 del decreto legislativo n. 150 del 2015 per i disoccupati percettori della Naspi, l'assegno ha la finalità di aiutare la persona disoccupata a migliorare le possibilità di ricollocarsi nel mondo del lavoro, attraverso una "dote", erogata da ANPAL, che il beneficiario del Rdc potrà utilizzare presso enti accreditati e Centri per l'impiego, per ricevere un servizio di assistenza intensiva alla ricerca di occupazione. Il servizio di assistenza alla ricollocazione ha una grande utilità poiché prevede l'affiancamento di un tutor al beneficiario del Rdc, un programma di ricerca intensiva della nuova occupazione, lo svolgimento per il beneficiario di Rdc delle attività individuate dal tutor, l'obbligo per il beneficiario di accettare l'offerta di lavoro congrua e, per l'erogatore del servizio, di comunicare all'ANPAL e al Centro per l'impiego il rifiuto ingiustificato di svolgere una delle attività indicate dal tutor, nonché la sospensione del servizio nel caso di assunzione in prova.

La corretta gestione e operatività di questo strumento dovrà essere garantita da ANPAL, alla quale spetta il compito di definire le misure necessarie affinché l'assegno di ricollocazione sia quanto prima operativo su scala nazionale.

Al fine di consentire l'attivazione e la gestione dei Patti per il lavoro e dei Patti per l'inclusione sociale, nonché per finalità di analisi, monitoraggio, valutazione e controllo del programma del Rdc, il decreto-legge n. 4 del 2019 ha poi istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali il Sistema informativo del Reddito di cittadinanza. Nell'ambito del Sistema operano due apposite piattaforme digitali, una presso l'ANPAL, per il coordinamento dei Centri per l'impiego e per



Al Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali

supportare la realizzazione di percorsi personalizzati di accompagnamento all'inserimento lavorativo, e l'altra presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per il coordinamento dei Comuni. L'ANPAL dovrà implementare la Piattaforma digitale del Reddito di cittadinanza per il Patto per il lavoro attraverso il sistema di cooperazione applicativa con i sistemi informativi regionali del lavoro, in modo da garantirne l'interoperabilità. L'ANPAL, inoltre, parteciperà, insieme al Ministero del lavoro, alla predisposizione di un piano tecnico di attivazione e interoperabilità delle due piattaforme digitali.

- **RETE DEI SERVIZI PER IL LAVORO**

Un'efficiente rete dei servizi per le politiche del lavoro appare come il necessario strumento per assicurare effettività a prestazioni sociali sia di matrice costituzionale che europea collegate al diritto al lavoro (artt. 1 e 4 Cost.), alla formazione ed all'elevazione professionale (artt. 35 e 37 Cost.), nonché al diritto ad accedere gratuitamente ai servizi di collocamento (cfr. artt. 1, 4, 35, 37 Cost. e art. 29 Carta dei diritti fondamentali UE), prevenendo il rischio che i corrispondenti diritti di cittadinanza vengano intesi come situazioni giuridiche soggettive di carattere meramente relativo.

In particolare, si ritiene essenziale che ANPAL - in sinergia con le Amministrazioni regionali, particolarmente con i competenti Centri per l'impiego - promuova idonei interventi sul collocamento mirato, con specifico riguardo all'attività di integrazione e all'incremento dell'occupazione dei lavoratori diversamente abili.

- **ANPAL COME GARANTE DELLA SANA GESTIONE FINANZIARIA DEI PROPRI PROGRAMMI OPERATIVI NAZIONALI**

Atteso che l'articolo 9, comma 1, lett. i), del decreto legislativo n. 150 del 2015 attribuisce ad ANPAL il ruolo di Autorità di gestione (Adg) rispetto ai competenti programmi operativi nazionali, nonché ai progetti cofinanziati da Fondi strutturali europei, l'Agenzia vigilata dovrà fisiologicamente garantire un uso responsabile ed efficiente delle limitate risorse pubbliche disponibili, assicurando la sana gestione finanziaria dei fondi pubblici e prevenendo eventuali condotte patologiche da parte dei soggetti beneficiari.



Al Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali

In particolare, ANPAL dovrà utilizzare l'omonima Agenzia- ANPAL Servizi S.p.A., quale propria *longa manus*, in quanto società *in house* ex articolo 16 del decreto legislativo n. 175 del 2016-.

Conseguentemente, dovrà essere opportunamente limitata l'attuale proliferazione di organismi intermedi ex articolo 123, paragrafo 7, Reg. (UE) n. 1303/2013, nell'ambito di progetti cofinanziati da Fondi europei.

Ciò in quanto l'utilizzazione degli organismi intermedi comporta un duplice rischio, paventato dalla stessa Commissione europea:

- a) la moltiplicazione di errori dovuti alla istituzione di un proprio sistema di gestione e controllo da parte dell'organismo intermedio;
- b) un minor controllo dell'Adg sulle attività svolte dall'organismo intermedio.

Ne consegue che - pure in relazione agli attuali programmi operativi cofinanziati da Fondi strutturali europei - ANPAL dovrà rafforzare il proprio ruolo di guida, realizzando obiettivi chiari e valutabili, idonei ad essere apprezzati in termini di cambiamento di sistema. Né sarebbe ipotizzabile alcuna delega di decisioni strategiche da parte della competente Adg, che è direttamente responsabile della relativa attuazione. Pertanto, tutti i Piani di attività - in quanto approvati, supervisionati, in sede di esecuzione e valutati, in termini di risultati raggiunti, dalla competente Adg - dovranno essere conformi a strategie ed obiettivi fissati da ANPAL, identificando gli *output* e specificando l'ammontare destinato ad ogni attività per ciascuna priorità d'investimento. In tal modo, sarà possibile prevenire il rischio che si determinino costi maggiori rispetto a quelli correnti di mercato.

L'ottimizzazione nell'utilizzo e nella gestione dei fondi strutturali e di investimento sono del resto, con tutta evidenza, ascrivibili a quella specifica priorità politica - indicata nell'Atto di indirizzo ministeriale per l'anno 2019 - costituita dalla *Promozione delle politiche di integrazione sociale e contrasto alla povertà*. In tale documento programmatico si è già precisato, infatti, che *"le risorse provenienti dai fondi comunitari risulteranno [...] uno strumento prezioso per la realizzazione delle politiche di inclusione attiva ed in tale contesto risulterà di particolare utilità l'attività svolta dall'Autorità di audit"*.



Al Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali

- **ANPAL SERVIZI S.p.A**

Infine, dovrà essere realizzata una virtuosa sinergia tra l'Agenda vigilata e il proprio organismo *in house*.

Tale sinergia dovrà avere particolare riguardo alle attività più qualificanti collegate al reddito di cittadinanza. Misura politicamente intesa non solo a contrastare la povertà e ridurre le disuguaglianze, ma a promuovere crescita e occupazione nonché ad agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, mediante il rafforzamento delle politiche attive del lavoro – d'intesa con le competenti amministrazioni regionali e delle province autonome – ed il potenziamento dei servizi per l'impiego.

Ad ANPAL Servizi S.p.A. spetta, in particolare, il reclutamento dei *navigator*, nuovi operatori chiamati a svolgere attività di assistenza tecnica alle Regioni nella implementazione del Reddito di cittadinanza e dei Lep, attraverso il supporto agli operatori dei Centri per l'impiego nella gestione di tutte le attività volte all'accompagnamento dei beneficiari di tale misura nel percorso di inclusione socio-lavorativa.

Attività particolarmente delicata, poiché il buon andamento delle funzioni di tutoraggio previste dipende dall'adeguatezza della selezione dei *navigator* operata dall'organismo *in house* di ANPAL.

Ma non solo. Oltre alla selezione del necessario capitale umano, il successo delle politiche di integrazione sociale e contrasto alla povertà non potrà prescindere dalla miglior scelta della piattaforma digitale di cui disporranno anche i *navigator*, per favorire un proficuo scambio d'informazioni tra i soggetti che gestiscono il Reddito di cittadinanza, al fine di assicurare l'ottimale incrocio tra domanda e offerta di lavoro.

In conclusione, proprio dalla capacità della *Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro* di fare sistema dipenderà l'effettività della nuova misura di lotta alla povertà, il cui scopo non riveste carattere meramente assistenziale, ma intende creare nuova occupazione in un quadro complessivo di sviluppo economico.

10 OTT 2019

Nunzia Catalfo



CORTE DEI CONTI

UFFICIO DI CONTROLLO SUGLI ATTI DEL MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA, DEL MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITA' CULTURALI, DEL MINISTERO DELLA SALUTE, DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

Si attesta che il provvedimento numero SN del 11/10/2019, con oggetto atto di indirizzo ANPAL 2019 pervenuto a questo Ufficio di controllo di legittimità, è stato protocollato in arrivo con prot. n. 0039402-17/10/2019-SCCLA-Y31PREV-A ed è stato ammesso alla registrazione il 19/11/2019 n. 1-3200

Il Magistrato Istruttore
ROBERTO MILANESCHI
(Firmato digitalmente)



Ministero del Lavoro delle Politiche Sociali
Arrivo - Roma, 22/11/2019

Prot. 31 / 0011148



CORTE DEI CONTI

Via Baiamonti, 6 00195 Roma - Italia | Tel 06 38764791

e-mail: controllo.leg.min.serv.beni.cult.@corteconti.it | pec: controllo.legittimita.min.serv.beni.cult@cortecert.it